Current Issue Review 87-2E

FEDERAL SPENDING: CHANGING TRENDS

Marion G. Wrobel
Senior Analyst

20 January 1987
Revised 12 November 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-05553/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-87-2-1991-11E

ISBN 0-660-14476-X

N. B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FEDERAL SPENDING: CHANGING TRENDS

ISSUE DEFINITION

Since 1970, total federal government expenditures have increased from $14,016 million to over $156,250 million, a compound annual growth rate of 11.9%. To put this in perspective, federal expenditures, which accounted for 16% of Gross Domestic Product (GDP) in early 1970, now account for 23.1%, which is a dramatic increase over the past two years. At one point in early 1985, spending had grown to 25% of GDP. Over the past four quarters, federal spending has increased steadily, increasing its share of GDP by 2 percentage points, as the effects of the recession have become felt. For the past two quarters, spending has reached 23.4% of GDP.

The longer-term trend in spending originated many decades ago. This paper is concerned with only the more recent growth and explores not so much the aggregate level of expenditures as changes in the various components of spending. It will examine those components which account for total expenditure growth and explain why they do so.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. National Accounts Basis

Figure 1, page 3, presents one approach to federal government expenditures, using national accounts data. It outlines the major components of expenditures: transfers to persons, transfers to business, transfers to provinces and interest on debt. Expenditures on goods and services represent the consumption element of government spending, their effect on the economy being equivalent to that of private sector spending. This component has been remarkably constant as a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

proportion of GDP, staying at about the 5% level between 1970 and 1985. Since 1985, however, it has decreased so that it now stands at about 4.5% of GDP. It is therefore not presented in the figure. Its importance relative to the federal budget has been declining, however. In 1970, expenditures on goods and services accounted for 30.5% of federal spending, whereas they accounted for under 20% in 1990 and 1991.

Growth in government spending has occurred primarily in the area of transfer payments. Figure 1 presents the major components of these transfers.

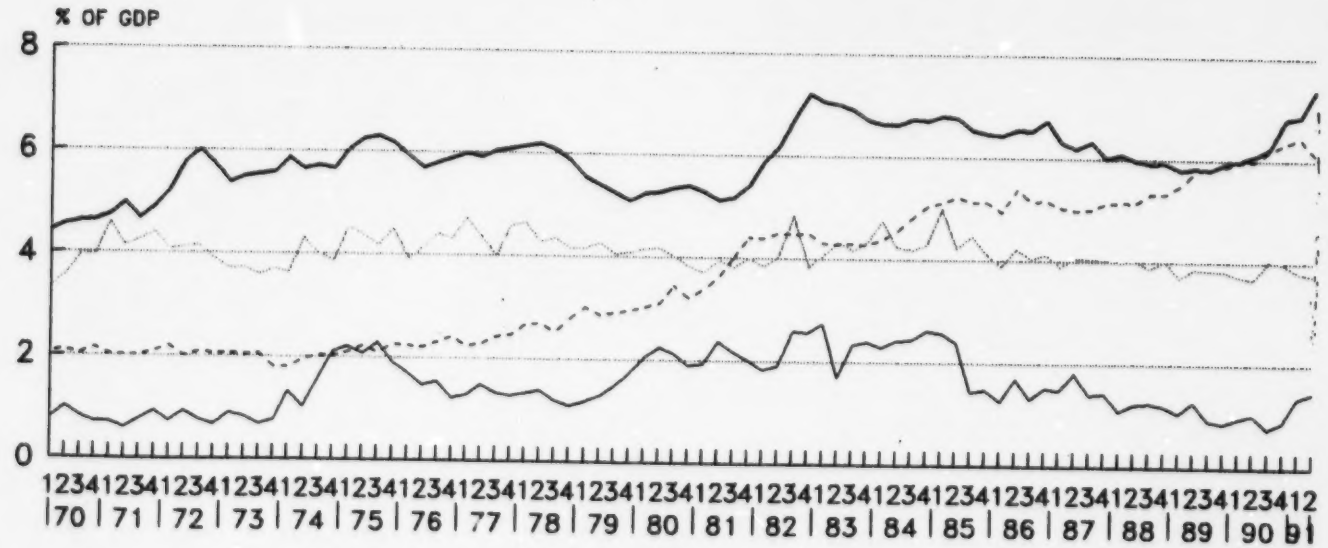
Transfers to persons have been traditionally the largest component of these expenditures. In 1970, they amounted to 4.5% of GDP whereas they now amount to about 6.9% of GDP. From late 1982 to the end of 1986, these transfers ranged between 6.5% and 7.2% of GDP. Transfers to persons increased dramatically in the last quarter of 1990, largely as a result of higher UI benefits. This has continued to be the case in 1991, and they now amount to 7.4% of GDP.

Transfers to business (capital assistance and subsidies) now equal 1% of GDP. In 1970, business transfers stood at 0.8% of GDP. They peaked during the period 1981 to mid 1985, averaging about 2.3% of GDP. These transfers have been declining almost continuously since then.

Transfers to provinces are today only a slightly higher percentage of GDP than they were in 1970. The average over the entire period is a little higher than indicated by these end points. Again, as a result of the recession, these have increased to 1.4% of GDP.

The final major component of federal spending relates to the interest paid on the public debt. In 1970 these debt service charges amounted to 2.1% of GDP. Now they average 6.23% of GDP and 27% of all federal spending. The third quarter of 1989 marked a watershed with debt charges exceeding, for the first time since 1970, transfers to persons. This was reversed in the last quarter of 1990. Debt charges are, in a sense, the deferred tax that the present generation of taxpayers must pay for the expenditures of previous generations. They are directly a function of two variables: the interest rate paid on the debt outstanding, and the size of that debt. The size of the debt is essentially a sum of past deficits. Thus the debt in any period can be viewed as a stock of deferred

FEDERAL SPENDING
AS A % OF GDP
1970:Q1 TO 1991:Q2



NATIONAL ACCOUNTS BASIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

taxes and debt charges that have become the present generation's responsibility.

Debt charges, measured as a percentage of GDP, have been growing since the mid-1970s, when the ratio of total liabilities to GDP reached its lowest point. The very rapid growth in debt charges since late 1982 is associated with the very high real interest rates that the government is paying on its debt. The trend in interest charges has now been reversed with falling real interest rates and the stabilization of the debt to GDP ratio.

This discussion has shed limited light on the changing nature of federal expenditures. It has described how the government's role as a consumer has remained relatively constant while its role as a redistributior of income has increased. Further, past programs are being paid for today through the mechanism of the public debt and its associated debt charges. But this description is still far too broad to give any real indication as to what is happening with expenditures.

B. Another View: The Envelope System

Another perspective on this issue can be obtained by examining federal expenditures according to the envelope system used by the federal government. Table 1, page 5, presents these statistics, showing the current allocation of expenditures to their appropriate envelopes. The Economic and Regional Development envelope is the sum of what was previously the Energy and Economic Development envelopes; Social Development now includes the Social Affairs and Justice and Legal envelopes of the past. The largest program growth has, in fact, been within the Social Development envelope, which in fiscal year 1977 amounted to 9.2% of GDP. In fiscal 1989, it accounted for 10.1% of GDP and for 60.3% of program expenditures. The only other program envelope whose growth has at least kept pace with GDP growth is Defence, which accounted for 1.6% of GDP in FY 1977 and accounted for 1.9% in 1989.

The public accounts measure of expenditures as demonstrated in the envelope system, tells the same story as the national accounts; namely, that the growth of public debt charges has been phenomenal. In 1977 they accounted for 11.7% of total federal spending and equalled 2.2%

RECYCLED/RECYCLÉ

TABLE I

EXPENDITURES BY ENVELOPE
AS A % of GDP

Fiscal Year Ending March 31	Economic Regional Develop.	Social Develop.	Services To Gov't	Parliament	Defence	External Affairs and Aid	Fiscal Arrange-ments	Program Expen-ditures	Public Debt	Total
1977	3.01%	9.20%	1.02%	0.04%	1.61%	0.54%	1.51%	16.93%	2.24%	19.17%
1978	2.83%	9.24%	1.03%	0.04%	1.65%	0.54%	1.38%	16.72%	2.41%	19.12%
1979	2.44%	8.86%	0.95%	0.04%	1.57%	0.51%	1.15%	15.53%	2.70%	18.23%
1980	2.62%	7.99%	0.78%	0.03%	1.48%	0.47%	1.22%	14.58%	2.86%	17.45%
1981	2.57%	7.54%	0.80%	0.04%	1.47%	0.41%	1.15%	13.99%	3.11%	17.11%
1982	2.30%	7.83%	0.99%	0.04%	1.64%	0.47%	1.29%	14.55%	4.10%	18.65%
1983	2.98%	8.62%	0.74%	0.04%	1.81%	0.53%	1.46%	16.17%	4.38%	20.54%
1984	2.81%	9.04%	0.84%	0.04%	1.85%	0.48%	1.39%	16.45%	4.22%	20.67%
1985	3.18%	10.90%	0.81%	0.04%	1.92%	0.56%	1.29%	18.70%	4.85%	23.55%
1986	2.47%	10.81%	0.93%	0.04%	1.90%	0.52%	1.24%	17.89%	5.31%	23.20%
1987	2.31%	10.69%	0.78%	0.04%	1.96%	0.57%	1.24%	17.58%	5.22%	22.80%
1988	2.56%	10.30%	0.74%	0.04%	1.89%	0.61%	1.20%	17.34%	5.29%	22.64%
1989	2.27%	10.10%	0.66%	0.04%	1.89%	0.60%	1.19%	16.75%	5.45%	22.21%

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of GDP. In FY 1989, they accounted for 24.5% of total federal spending and equalled 5.45% of GDP. The federal government has now abandoned the envelope system as a means of controlling expenditures.

1. Spending Trends in Fiscal Year 1991-92

During the first five months of 1991-92, April to August inclusive, total net expenditure was 6% greater than in the first five months of 1990-91. While debt charges actually declined by $500 million or 3.2%, program spending increased by 10%. Unemployment insurance benefits increased by 36% or $2,000 million over the same period in the previous year and Canada Assistance Plan payments to the provinces were up by 22%.

C. Spending on Social Services

In fiscal year 1986-87, the federal government spent $41,711 million on social services, as defined by Statistics Canada. The expenditures grew by 3.7% over the previous fiscal year. Over three years to 1986-87, social service expenditures increased by almost 20%. These expenditures constitute the major part of program spending and as such are a good subject for additional scrutiny. In addition, as a number of them were (and still are) subject to automatic indexation through much of the 1970s and early 1980s, they provide a convenient area to test the assertion that indexation has contributed to the rapid growth of government expenditures.

The two most significant programs are old age security payments and unemployment insurance. Gross expenditures on these are currently in the $14 billion range for the OAS system and under $11 billion for UIC. The amounts spent on family allowances, though smaller, are still important.

Federal spending on social security in 1988 amounted to $45,335 million, compared to $4,497 million in 1970. Spending grew 14.6% faster than average in Newfoundland, while it grew about 14% less than average in Saskatchewan. In Ontario, spending increased 10% less than the

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

national average. These provincial variations are due to differences in population growth, income growth and demographic change.

1. Old Age Security and Related Programs

The Old Age Security (OAS) provides a universal taxable benefit to anyone over the age of 65 who meets certain residence requirements. This benefit is indexed quarterly to changes in the Consumer Price Index. It has been indexed, off and on, to the rate of inflation since 1971. The OAS is complemented by two other programs for the elderly: Guaranteed Income Supplement (GIS) and the Spouse's Allowance (SPA). These programs put to rest the myth that selectivity necessarily reduces program cost. Although the system has become more selective, it has also become more generous and thus more expensive.

After 1952, the system of old age pensions was completely universal; however, with the introduction of the GIS, it is becoming increasingly selective. This becomes clear if we consider the relationship between the maximum OAS and GIS rates. In 1971 the GIS maximum was 69% of the OAS payment. Today, it is 119% of the OAS rate. Put another way, the OAS payments have stayed relatively constant over the past 15 years; when measured in real dollars, they have increased by only 13%, while the maximum GIS rate has more than doubled.

From 1970 to 1988, total net payments for Old Age Security increased by a factor of approximately 5.7 while those for the Guaranteed Income Supplement increased by a factor of 12.5. The increase in total outlays is a function of two variables: annual payments per recipient and the number of recipients. It is clear that the major determinant of total OAS payments is the growth in recipient population. If we had kept the real value of benefits constant at 1970 levels, the total OAS bill in 1988 would have been $9,373 million rather than $10,774 million, a reduction of only 12.5%. This is not true of the GIS, for which the major cause of expenditure increases has been the growth in the real value of payments. If the real value of average GIS benefits had been held constant at their 1970 levels, total payments would have been $2,368 million in 1988, rather than $3,725 million, a reduction of 36%.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Why have real GIS payments grown so much and what are their component parts? Does the growth of GIS payments reflect an increasing incidence of poverty among the elderly or does it rather represent an increasing generosity on the part of the federal government? There are several ways of looking at these questions. The growth in the number of GIS beneficiaries has been only slightly higher than the growth in the number of OAS beneficiaries. Interestingly, though, the number of recipients receiving the full benefit has steadily declined, while the number receiving a partial benefit has grown to three times its 1970 number.

The GIS was actually viewed as a temporary measure when it was introduced. That was the period when the Canada Pension Plan (CPP) came into existence. The GIS was intended to help those who did not or could not participate in the CPP. As CPP participation increased, however, the need for the GIS was to diminish. Although the number of recipients of full benefits has declined as CPP participation has increased, the number of recipients of partial benefits has increased. One explanation for this is the nature of the tax back regime. Income other than OAS payments is taxed back at a rate of 50%. The point at which partial benefits cease to exist is when income is equal to two times the level of GIS maximum benefits. This cut off point grows with the GIS. The government has decided in the past that the GIS maximum should grow in real terms and it has used *ad hoc* increases to achieve this. (The GIS is also fully indexed to CPI changes.) This means that the cut off point has also grown in real terms. As a result a greater proportion of the elderly population has become eligible for partial GIS payments.

To put the discussion of OAS and GIS in perspective, we can look at their relative shares of GDP. In 1970, OAS payments accounted for 1.8% of GDP. This ratio fell to 1.6% and remained at that level until 1982 when it reverted to 1.8%, where it has stayed. Because OAS benefits have increased only slightly in real terms over this period, real GDP growth was able to offset the increase in the OAS eligible population. The pattern for the GIS is quite different. In 1970, GIS payments represented 0.3% of GDP. This ratio increased to 0.5% in 1971 and remained at that level for

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ten years. In 1981 it increased to 0.6% of GDP and in 1985 was at 0.7%. GIS maximum benefits have increased substantially in real terms, and because of the nature of the tax back mechanism, the eligible population has also increased. Thus a program which was initially viewed as temporary has more than doubled in relation to the size of the economy.

2. Unemployment Insurance

Total Unemployment Insurance (UI) benefits are today in the neighbourhood of $11,500 million annually. In fiscal year (FY) 1970, these benefits totalled less than $550 million. A comparison of these dollar amounts over the past two decades suffers from the same problems that plague all such comparisons: changes in the relevant price index and scale of the economy distort the magnitude of the differences. Nevertheless, the growth in UI benefits is not an illusion. In the late 1960s they equalled 0.56% of GDP, whereas since 1982 they have amounted to 2.28% of GDP. We cannot appeal to inflation or increases in the absolute numbers of unemployed to explain this growth.

The obvious variable to consider when explaining the ratio of UI benefits to GDP is the unemployment rate. But this alone is not responsible. The unemployment rate since 1982 has been 2.7 times the average rate of that of the late 1960s, but the ratio of UI benefits to GDP is 4 times higher. Something else has happened to make the unemployment insurance system as expensive as it is.

Two institutional changes help to explain the growth. In 1971 the system was significantly liberalized. This increased benefit levels and made them taxable; it loosened eligibility requirements; it increased both the duration of benefits and increased overall coverage. It is estimated here, that this institutional change increased the ratio of UI benefits to GDP by 0.56 percentage points for every level of the unemployment rate. In addition to this direct effect, the institutional change increased the cost of the UI program to the extent that it increased the rate of unemployment. Estimates of this UI-induced unemployment range from 0.4 to 1.9 percentage points.

In 1978, the unemployment insurance system was tightened up in light of dissatisfaction with some aspects of the 1971 reforms. It is

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

apparent that these new changes were successful: even though the average unemployment rate increased after 1978, the ratio of UI benefits to GDP actually fell. It is estimated here, however, that the 1978 changes countered only about one-half of the 1971 changes. Thus the present system is still more generous than the one in existence prior to 1971.

The recent cost of the UI system is the result mostly of the high rates of unemployment that started with the recession, though they have since fallen. The benefit/GDP ratio varies approximately 0.5 percentage points for every 3 percentage point change in the unemployment rate. But the decline in unemployment has slowed down considerably and thus we should continue to see benefit/GDP ratios considerably higher than those of 1970.

What is clear, nevertheless, is the sensitivity of the size of the program to institutional change. Such change has a major and rapid effect on the size of the UI program. For example, implementing the recommendations of the Forget Commission could have the same effect on program cost as a three percentage point drop in the unemployment rate.

The federal government introduced Bill C-21 in June 1989 in an attempt to reduce the disincentive effects of unemployment insurance and to reduce federal expenditures in this field. This bill would impose stricter entrance requirements for UI benefits, reduce the duration of those benefits on average, and withdraw federal government financial contributions to this program. It is exepected these proposed measures would save the government $1,900 million annually.

3. Family Allowances

The pattern of family allowance expenditures is relevant to this discussion for a number of reasons. In the first place, family allowances are an important component of federal spending on social development. Family allowance payments amount to about $2,500 million and are delivered to over 3.6 million families. But this program is also interesting in that it demonstrates how expenditure patterns can be totally misleading. Changes in the design of the program since 1970 make it difficult to discuss trends. The program started out as a modest

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

non-taxable benefit available without regard to income. It then became a taxable benefit in 1974 and was substantially increased. In 1979, the level was reduced and a Child Tax Credit (CTC) introduced.

The number of children for whom family allowances are delivered, peaked in 1975 at 7.3 million. It is now about 11% lower.

In 1970, family allowance payments amounted to 0.6% of GDP. This increased to 1.2% in 1974 as a result of the big increase in gross benefits per child. The ratio of payments to GDP declined to 0.9% over the next four years and then further declined to 0.6%. This is mostly the result of the decrease in the number of eligible children and the 1979 reduction when the CTC was introduced.

At present, the Child Tax Credit is technically considered to be a tax expenditure and as such does not show up in expenditure or revenue figures. But this exclusion is purely arbitrary and the CTC could just as easily be considered as an expenditure with "tax back" provisions like the GIS. If we treat it as such and combine it with the family allowance, the pattern of child expenditures is as follows: from 0.6% of GDP in 1970, these expenditures increased to 1.2% in the mid-1970s when the number of children peaked; the ratio then declined slightly, only to jump up again to 1.3% with the introduction of the CTC; finally, it fell to its present level of 0.9% of GDP as a consequence of a further decline in the client population.

The April 1989 federal budget introduced a benefit reduction scheme which would apply to Old Age Pensions and Family Allowance Payments. Both are now taxed through the personal income tax system. When these benefit reduction provisions are fully in place, benefits will be reduced by $0.15 for every dollar of individual income in excess of $50,000.

D. Debt Charges

The discussion above has dealt with various program expenditures of the federal government. A large and growing component of government spending, however, is interest charges on accumulated government debt. In 1970 these charges amounted to $1,800 million whereas they could

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reach $40,000 million this fiscal year. As a percentage of GDP, they have more than doubled, to almost 6%.

It is popular to blame this component of expenditure on monetary policy rather than fiscal policy, citing the role of high real interest rates since 1982-83. Debt charges could be reduced substantially by a policy designed to reduce prevailing interest rates, it is argued. For example, at the time of the release of the 1988 Main Estimates, it was claimed that a one percentage point drop in interest rates could reduce debt payments by $1.4 billion.

It is true that real interest rates are today much higher than they were in the 1970s. But during that period we experienced accelerating inflation which left *ex post* real interest rates often at very low, even negative levels. The desirability of repeating such an experience is not at all obvious. It is not at all clear that the Bank of Canada could reduce real interest rates through a policy of monetary expansion. Nor is it obvious that all of today's high debt charges can be blamed solely on high interest rates. There is another important variable to consider; namely, the stock of debt to which these interest charges are applied.

In the first half of the 1970s, debt charges averaged 2.2% of GDP. This was associated with a falling debt to GNP ratio and low, often negative, real interest rates. After 1976, debt charges rose steadily to over 4% of GDP even though real interest rates continued to be relatively low. This was because the stock of debt was growing. The debt to GDP ratio grew over this period as the federal government started to run considerable deficits.

Starting in 1984, debt charges exceeded 5% of GDP. During this time, while the stock of debt grew rapidly, real interest rates were extremely high by recent standards. It is this factor which has led some analysts to argue that high debt charges are a matter for monetary policy.

To test this assertion we estimated the effect on debt charges of a 3% real interest rate, starting in fiscal year 1982. Although a 3% real rate is still high by the standards of the 1970s, when real rates

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of interest were unusually low, it is compatible with the long run interest rate experienced in Canada.

The average ratio of debt charges to GDP since fiscal 1982 has been 4.8%. With a 3% real interest rate this ratio would have fallen to 3.64% on average. The debt to GDP ratio would have fallen marginally as well, from 59.47% to 57.4% at the end of 1986-87. The average ratio of debt charges to GDP would, however, still have been significantly higher than anything experienced in the 1970s. The impact of such a lowering of interest rates on the size of the debt and corresponding debt charges has been overestimated. That action limits the ratio of gross debt charges to gross public debt, as published by the Department of Finance, to 3% in real terms. But a policy which lowered interest rates today would affect only new borrowing. It would be several years before a sustained drop in interest rates affected the entire stock of outstanding debt.

E. 1990 and 1991 Federal Budgets

On 20 February 1990, the Hon. Michael H. Wilson tabled his sixth budget. The highlight of this budget was an expenditure control plan, designed to reduce total spending by $6,111 million over two years and $16,689 million over the next five years. This plan contains four elements. First, a number of programs, most notably Canada Assistance Plan payments to Ontario, British Columbia and Alberta, are to grow by no more than 5% per annum over the next two years. Second, Established Programs Financing will be frozen on a per capita basis for two years. Third, some programs are to be reduced, including spending on social housing, Health and Welfare and Secretary of State grants. Finally, some programs are to be eliminated - these include the Canadian Exploration Incentives Program, the OSLO oil sands project and the Polar 8 Icebreaker.

These measures should reduce program spending to 14.2% of GDP by 1994-95. Today they stand at 16% of GDP.

The main thrust of the 1991 budget was to extend by three years the expenditure control plan introduced the year earlier. It also contained, as part of this plan, a wage restraint program for the Public Service of Canada as well as legislated limits on program spending.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The proposed program spending restraint legislation is a hybrid of the American Gramm-Rudman deficit control limits and sunset legislation used at the American state government level to control the growth of government programs. The proposed federal legislation is to limit total program spending from 1991-92 to 1995-96 to $615,300 million. The limits for each year will grow by an average of 3% per year. It is the intent of this legislation to limit overall spending, so that any excess in one year will not be added to the expenditure base but must be offset in other years.

PARLIAMENTARY ACTION

In a very real sense, the history of government expenditures is the result of parliamentary action in one form or another. Approximately once a year, the Minister of Finance presents a budget to Parliament in which the government's future spending and taxation plans are outlined. In addition, almost every bill passed in Parliament has some impact on government expenditures.

CHRONOLOGY

June 1971 - The UI system was substantially expanded and liberalized with the passage of Bill C-229.

January 1974 - Family allowance payment was increased to $20 per month per child and began to be treated as taxable income. The monthly payment also became subject to indexation.

1977 - Bill C-27 was introduced and passed in 1977 to tighten up the liberalized UI system. It increased eligibility requirements and reduced maximum weeks of benefits for a wide range of UI recipients.

1978 - Child Tax Credit was introduced. Maximum benefit was set at $200 per eligible child.

1979 - Family allowance benefits were reduced by about 22% starting in January.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1983 and 1984 - Indexation factors for government expenditures were limited to 6% and 5% respectively.

May 1985 - The federal budget proposed limiting indexation to CPI changes in excess of 3 percentage points.

November 1986 - The Commission of Inquiry on Unemployment Insurance (C.E. Forget, Chairman) released its Report calling for major changes to the UI system in order to return the program to its insurance function.

SELECTED BUDGETS AND PROJECTED EXPENDITURES

Hon. D.S. Macdonald, May 1976, $39,400 million for 1976-77.
Hon. J. Chrétien, April 1978, $46,900 million for 1978-79.
Hon. J. Crosbie, December 1979, $51,950 million for 1979-80.
Hon. A.J. MacEachen, June 1982, $78,100 million for 1982-83.
Hon. M. Lalonde, February 1984, $96,926 million for 1984-85.
Hon. M. Wilson, February 1986, $116,740 million for 1986-87.
Hon. M. Wilson, February 1987, $122,550 million for 1987-88.
Hon. M. Wilson, February 1988, $132,300 million for 1988-89.
Hon. M. Wilson, April 1989, $142,900 million for 1989-90.
Hon. M. Wilson, February 1990, $147,775 million for 1990-91.
Hon. M. Wilson, February 1991, $159,000 million for 1991-92.

SELECTED REFERENCES

Bird, R.M. *The Growth of Government Spending in Canada*. Canadian Tax Papers No. 51. Canadian Tax Foundation, Toronto, July 1970.

Canada, Department of Finance. *The Fiscal Plan*. Ottawa, various dates.

Dingledine, G. *A Chronology of Response, The Evolution of Unemployment Insurance from 1940 to 1980*. Employment and Immigration Canada, Ottawa, 1981.

Gauthier, Gilles. *Federal Public Expenditures Part I: Growth*. BP 119-E, Research Branch, Library of Parliament, Ottawa.

Horry, I.D. and M.A. Walker. *Government Spending Facts*. The Fraser Institute, Vancouver, 1990.

Prince, M.J. *How Ottawa Spends, 1986-87: Tracking the Tories*. Methuen, Toronto, 1986.

Saunders, P. and F. Klau. "The Role of the Public Sector." *OECD Economic Studies*, No. 4, Spring 1985.

The National Finances. *Canadian Tax Foundation, Toronto, various issues.*

RECYCLED/RECYCLÉ

Bulletin d'actualité 87-2F

LES DÉPENSES FÉDÉRALES: NOUVELLES TENDANCES

Marion G. Wrobel
Analyste principal

Le 20 janvier 1987
Révisé le 12 novembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. YM32-1-87-2-1991-11F

ISBN 0-660-93726-3

N. B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES DÉPENSES FÉDÉRALES: NOUVELLES TENDANCES

DÉFINITION DU SUJET

Depuis 1970, les dépenses totales du gouvernement fédéral sont passées de 14 016 milliards à plus de 156 250 milliards de dollars, ce qui correspond à un taux de croissance annuel composé de 11,9 p. 100. Pour mettre les choses en perspective, signalons que les dépenses fédérales, qui équivalaient à 16 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) au début des années 70, en représentent maintenant 23,1 p. 100, une hausse substantielle par rapport aux deux années précédentes. À un moment donné au début de 1985, elles atteignaient 25 p. 100 du PIB. Au cours des quatre derniers trimestres, les dépenses fédérales ont augmenté progressivement, leur taux de croissance par rapport au PIB atteignant 2 points de pourcentage en raison des effets de la récession. Au cours des deux derniers trimestres, les dépenses ont représenté 23,4 p. 100 du PIB.

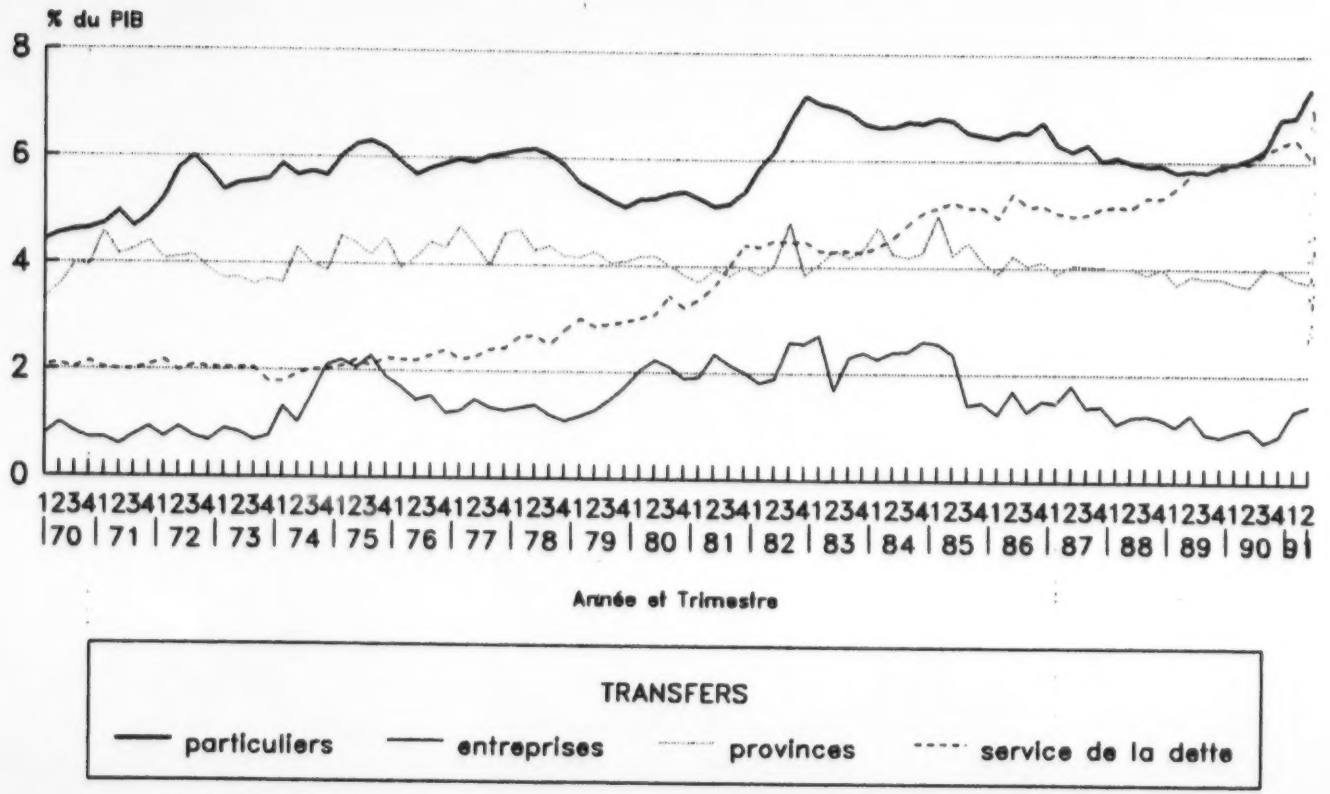
Cette tendance à long terme s'est amorcée il y a plusieurs décennies. Le présent bulletin ne couvre que la période récente de croissance des dépenses et ne s'intéresse pas tant aux dépenses totales elles-mêmes qu'à l'évolution de certains de leurs éléments constitutifs, soit ceux qui les font augmenter; il vise à expliquer pourquoi ils ont cet effet.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les comptes nationaux

Le graphique 1, à la page 2, illustre une méthode d'analyse des dépenses du gouvernement fédéral fondée sur les données des comptes nationaux. On y trouve les principaux éléments des dépenses gouvernementales, à savoir les transferts aux particuliers, les transferts aux

DÉPENSES FÉDÉRALES
EN POURCENTAGE DU PIB
1970:1 à 1991:2



Données des comptes nationaux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

entreprises, les transferts aux provinces et l'intérêt sur la dette. Les acquisitions de biens et de services représentent l'élément "consommation" des dépenses gouvernementales, et elles ont sur l'économie un effet équivalent à celui des dépenses du secteur privé. Comme pourcentage du PIB, cet élément est remarquablement constant, s'établissant de 1970 à 1985 à environ 5 p. 100. Depuis 1985, toutefois, il a baissé et il représente aujourd'hui environ 4,5 p. 100 du PIB; c'est pourquoi il n'apparaît pas dans le graphique. Par contre, son importance par rapport au budget fédéral est en baisse. En 1970, les acquisitions de biens et services représentaient 30,5 p. 100 des dépenses fédérales, mais cette proportion était sous la barre des 20 p. 100 en 1990 et en 1991.

C'est surtout dans le domaine des transferts que les dépenses du gouvernement ont augmenté. Le graphique 1 décrit les principales composantes de ces transferts.

Les transferts aux particuliers constituent le principal élément des dépenses gouvernementales. En 1970, ils représentaient 4,5 p. 100 du PIB, tandis qu'ils atteignent aujourd'hui environ 6,9 p. 100 du PIB. De la fin de 1982 à la fin de 1986, ces transferts se sont situés entre 6,5 p. 100 et 7,2 p. 100 du PIB. Les transfers aux particuliers ont augmenté de façon considérable au cours du dernier trimestre de 1990, en raison surtout du versement de prestations d'assurance-chômage plus élevées. Cette tendance s'est poursuivie en 1991 et ces derniers représentent maintenant 7,4 p. 100 du PIB.

Les transferts aux entreprises (subventions et aide financière), qui représentaient 0,8 p. 100 du PIB en 1970, sont aujourd'hui passés à un peu moins de 1 p. 100 du PIB. Ils ont atteint leur maximum durant la période allant de 1981 au milieu de 1985, alors qu'ils représentaient en moyenne quelque 2,3 p. 100 du PIB. Depuis, ils n'ont pratiquement jamais cessé de diminuer.

Quant aux transferts aux provinces, ils n'ont que légèrement augmenté depuis 1970 en tant que pourcentage du PIB. La moyenne pour toute la période est légèrement supérieure aux pourcentages de 1970 et de 1990. Une fois de plus, par suite de la récession, ils sont passés à 1,4 p. 100 du PIB.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le dernier élément majeur des dépenses fédérales est le service de la dette publique. En 1970, celui-ci totalisait 2,1 p. 100 du PIB. Il représente maintenant en moyenne 6,23 p. 100 du PIB et 27 p. 100 de l'ensemble des dépenses fédérales. Pour la première fois depuis 1970, le troisième trimestre de l'année 1989 a marqué un grand tournant, les frais de la dette dépassant les transferts aux particuliers. Cette tendance a été renversée au cours du dernier trimestre de 1990. En un sens, le service de la dette représente l'impôt différé que la génération actuelle de contribuables doit verser pour payer les dépenses des générations précédentes. Il est directement fonction de deux variables: le taux d'intérêt à payer sur l'encours de la dette et l'importance de ce dernier, qui correspond essentiellement à la somme des déficits antérieurs. Ainsi, on peut considérer la dette comme l'ensemble des impôts différés et des intérêts débiteurs dont la génération actuelle de contribuables doit s'acquitter.

Exprimés en pourcentage du PIB, les frais de la dette n'ont cessé d'augmenter depuis le milieu des années 70, lorsque le rapport entre le passif total et le PIB a atteint son niveau le plus bas. La croissance très rapide qu'ils connaissent depuis la fin de 1982 est attribuable aux taux d'intérêt réels très élevés que le gouvernement paie. La tendance en ce qui concerne les frais d'intérêt s'est maintenant inversée : les taux d'intérêt réels sont à la baisse et le rapport entre la dette et le BIP s'est stabilisé.

Ces faits jettent quelque lumière sur la nature changeante des dépenses fédérales. Nous avons montré que l'État a relativement maintenu ses dépenses de consommation, tout en jouant un rôle accru en ce qui concerne la redistribution des revenus. En outre, c'est aujourd'hui que nous payons la note des programmes du passé, par le biais de la dette publique et des frais qu'elle entraîne. Mais cette grossière esquisse est encore très loin de faire ressortir les causes véritables de l'accroissement des dépenses.

RECYCLED/RECYCLÉ

TABLEAU 1
Dépenses par enveloppe
en pourcentage du PIB

Exercice clos le 31 mars	Développement économique et régional	Développement social	Services de l'État	Parlement	Défense	Aide et affaires extérieures	Arrangements fiscaux	Dépenses de programme	Dette publique	Total
1977	3,01 %	9,20 %	1,02 %	0,04 %	1,61 %	0,54 %	1,51 %	16,93 %	2,24 %	19,17 %
1978	2,83 %	9,24 %	1,03 %	0,04 %	1,65 %	0,54 %	1,38 %	16,72 %	2,41 %	19,12 %
1979	2,44 %	8,86 %	0,95 %	0,04 %	1,57 %	0,51 %	1,15 %	15,53 %	2,70 %	18,25 %
1980	2,62 %	7,99 %	0,78 %	0,03 %	1,48 %	0,47 %	1,22 %	14,58 %	2,86 %	17,45 %
1981	2,57 %	7,54 %	0,80 %	0,04 %	1,47 %	0,41 %	1,15 %	13,99 %	3,11 %	17,11 %
1982	2,30 %	7,83 %	0,99 %	0,04 %	1,64 %	0,47 %	1,29 %	14,55 %	4,10 %	18,65 %
1983	2,98 %	8,62 %	0,74 %	0,04 %	1,81 %	0,53 %	1,46 %	16,17 %	4,38 %	20,54 %
1984	2,81 %	9,04 %	0,84 %	0,04 %	1,85 %	0,48 %	1,39 %	16,45 %	4,22 %	20,67 %
1985	3,18 %	10,90 %	0,81 %	0,04 %	1,92 %	0,56 %	1,29 %	18,70 %	4,85 %	23,55 %
1986	2,47 %	10,81 %	0,93 %	0,04 %	1,90 %	0,52 %	1,24 %	17,89 %	5,31 %	23,20 %
1987	2,31 %	10,69 %	0,78 %	0,04 %	1,96 %	0,57 %	1,24 %	17,58 %	5,22 %	22,80 %
1988	2,56 %	10,30 %	0,74 %	0,04 %	1,89 %	0,61 %	1,20 %	17,34 %	5,29 %	22,64 %
1989	2,27 %	10,10 %	0,66 %	0,04 %	1,89 %	0,60 %	1,19 %	16,75 %	5,45 %	22,21 %

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Autre méthode d'analyse: le système des enveloppes

On peut obtenir une autre perspective en examinant les dépenses du gouvernement fédéral sous l'angle du système des enveloppes. Le tableau 1, à la page 5, donne les statistiques pertinentes et montre la façon dont les dépenses sont actuellement réparties entre les enveloppes. Celle du développement économique régional regroupe les anciennes enveloppes de l'énergie et du développement économique, tandis que celle du développement social réunit les anciennes enveloppes des affaires sociales et de la justice et des affaires juridiques. En fait, les programmes qui ont connu la plus forte croissance sont ceux de l'enveloppe du développement social, qui représentait 9,2 p. 100 du PIB pour l'année financière 1977; au cours de l'exercice prenant fin le 31 mars 1989, elle comptait pour 10,1 p. 100 du PIB et 60,3 p. 100 des dépenses de programme. La seule enveloppe dont les dépenses de programme ont augmenté à un rythme au moins aussi rapide que le PIB est celle de la défense, qui représentait 1,6 p. 100 du PIB au cours de l'année financière 1977 et 1,9 p. 100 en 1989.

Qu'on envisage les dépenses inscrites dans les comptes publics selon le système des enveloppes ou sous l'angle des comptes nationaux, on arrive à la même conclusion: les frais de la dette publique ont connu une croissance phénoménale. En 1977, ils représentaient 11,7 p. 100 des dépenses fédérales totales et correspondaient à 2,2 p. 100 du PIB; au cours de l'année financière se terminant le 31 mars 1989, ils comptaient pour 24,5 p. 100 des dépenses fédérales totales et 5,45 p. 100 du PIB. Le gouvernement fédéral a maintenant abondonné le système dit des enveloppes comme moyen de réduire les dépenses.

1. Tendances des dépenses en 1991-1992

Au cours des cinq premiers mois de 1991-1992, soit d'avril à août inclusivement, le total des dépenses nettes a augmenté de 6 p. 100 par rapport aux cinq premiers mois de 1990-1991. Alors que le service de la dette a, à vrai dire, accusé une baisse de 500 millions de dollars (3,2 p. 100), le total des dépenses des programmes à progressé de 10 p. 100. Les prestations d'assurance chomage se sont accrues de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

36 p. 100 (2 000 millions de dollars) par rapport à la même période de l'exercice précédent et les paiements du Régime d'assistance publique du Canada ont connu une hausse de 22 p. 100.

C. Le coût des services sociaux

Au cours de l'exercice 1986-1987, le gouvernement fédéral a consacré 41,711 milliards de dollars aux services sociaux, selon la définition que Statistique Canada donne de ce terme. Les dépenses ont ainsi augmenté de 3,7 p. 100 par rapport à l'exercice précédent et, en trois ans, jusqu'à 1986-1987, les coûts des services sociaux se sont accrus de près de 20 p. 100. Ces dépenses constituent la majeure partie des dépenses de programme et, à ce titre, elles se prêtent bien à un examen un certain nombre d'entre elles ont été indexées automatiquement pendant la majeure partie des années 70 et au début des années 80 (et le sont encore), elles constituent un champ valable pour vérifier l'affirmation selon laquelle l'indexation a contribué à la croissance rapide des dépenses publiques.

Les deux programmes les plus importants sont la sécurité de la vieillesse et l'assurance-chômage, qui représentent actuellement des dépenses brutes de l'ordre de 14 milliards de dollars dans le cas du premier et de moins de 11 milliards à l'égard du deuxième. Les sommes consacrées aux allocations familiales, quoique moins élevées, demeurent tout de même importantes.

En 1988, le gouvernement fédéral a consacré 45,335 milliards de dollars aux programmes de sécurité sociale, comparativement à 4,497 milliards en 1970. Les dépenses ont été de 14,6 p. 100 supérieures à la moyenne à Terre-Neuve, alors qu'elles ont été de 14 p. 100 inférieures à la moyenne en Saskatchewan. En Ontario, les dépenses ont été de 10 p. 100 inférieures à la moyenne nationale. Ces écarts s'expliquent par des variations enregistrées aux chapitres du taux de croissance de la population, des hausses de revenus et des changements démographiques.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Sécurité de la vieillesse et programmes connexes

Toute personne de plus de 65 ans qui répond à certaines conditions de résidence peut toucher les prestations imposables de la Sécurité de la vieillesse, qui sont indexées trimestriellement d'après l'indice des prix à la consommation. Depuis 1971, elles ont généralement été indexées en fonction du taux d'inflation. Deux programmes font complément à la Sécurité de la vieillesse: le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint. Ces programmes démentent la croyance selon laquelle la sélectivité réduit nécessairement les coûts; en effet, quoique le système soit devenu plus sélectif, il est aussi devenu plus généreux et, par conséquent, plus coûteux.

Après 1952, le programme de pensions de vieillesse était vraiment universel, mais depuis la création du Supplément de revenu garanti, il est de plus en plus sélectif. La comparaison des taux maximaux de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti le confirme. En 1971, les prestations maximales du Supplément représentaient 69 p. 100 des prestations de la Sécurité de la vieillesse, contre 119 p. 100 à l'heure actuelle. Autrement dit, les prestations de la Sécurité de la vieillesse sont demeurées relativement constantes depuis 15 ans; en dollars réels, elles n'ont augmenté que de 13 p. 100, alors que le taux maximal du Supplément de revenu garanti a plus que doublé.

Entre 1970 et 1988, les prestations nettes de la Sécurité de la vieillesse se sont multipliées par près de 5,7 et celles du Supplément de revenu garanti par 12,5. L'augmentation des dépenses totales est liée à deux variables: le montant des paiements annuels par prestataire et le nombre de prestataires. Le facteur qui influe le plus sur le montant des paiements globaux de la Sécurité de la vieillesse est évidemment la croissance du nombre de bénéficiaires. Si on avait maintenu la valeur réelle des prestations aux niveaux de 1970, leur coût en 1988 aurait été de 9,373 milliards de dollars au lieu de 10,774 milliards, soit 12,5 p. 100 de moins seulement. Ce n'est pas le cas des paiements du Supplément de revenu garanti, dont la hausse est principalement due à l'augmentation de la valeur réelle des prestations moyennes. Si cette valeur avait été maintenue aux niveaux de 1970, le total des prestations aurait atteint

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2,368 milliards en 1988 plutôt que 3,725 milliards, c'est-à-dire 36 p. 100 de moins.

Pourquoi les paiements réels du Supplément de revenu garanti ont-ils tellement augmenté et quelles en sont les composantes? Cette augmentation indique-t-elle un appauvrissement des personnes âgées ou une plus grande générosité du gouvernement fédéral? Il y a plusieurs façons d'envisager ces questions. L'augmentation du nombre de prestataires du Supplément de revenu garanti est à peine supérieure à celle du nombre de bénéficiaires de la Sécurité de la vieillesse. Cependant, il est intéressant de noter que le nombre de personnes touchant le maximum des prestations a diminué de façon constante, tandis que celles qui reçoivent des prestations partielles sont maintenant trois fois plus nombreuses qu'en 1970.

Initialement, le Supplément de revenu garanti, créé à la même époque que le Régime de pensions du Canada (RPC), devait être temporaire: il visait à venir en aide à ceux qui ne participaient pas au RPC ou qui ne pouvaient pas le faire. Toutefois, le nombre des prestataires devait diminuer à mesure qu'augmenterait le nombre des adhérents au RPC. Bien que la diminution du nombre de bénéficiaires de prestations maximales ait effectivement suivi cette tendance, le nombre de personnes recevant des prestations partielles s'est accru. Cette situation peut notamment s'expliquer par le mécanisme de réduction des prestations. Les revenus autres que les prestations de Sécurité de la vieillesse sont assujettis à un taux de réduction de 50 p. 100; autrement dit, les prestations partielles sont supprimées dès que le revenu égale deux fois le niveau des prestations maximales du Supplément de revenu garanti. Ce seuil augmente au même rythme que le Supplément de revenu garanti. Le gouvernement a décidé dans le passé que la maximum du Supplément devait augmenter en termes réels et, pour y parvenir, il a eu secours à des majorations ponctuelles. (Les prestations sont en outre entièrement indexées selon l'indice des prix à la consommation.) Il s'ensuit que le seuil de suppression des prestations a aussi augmenté en valeur réelle, et, de ce fait, qu'une proportion accrue de personnes âgées sont maintenant admissibles aux prestations partielles du Supplément de revenu garanti.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pour mettre l'étude de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti en perspective, il suffit d'établir leur importance respective par rapport au PIB. En 1970, les prestations de la Sécurité de vieillesse représentaient 1,8 p. 100 du PIB. Ce rapport est tombé à 1,6 p. 100 jusqu'en 1982, année où il est remonté à 1,8 p. 100 pour y rester depuis. Étant donné que les prestations de la Sécurité de la vieillesse n'ont que légèrement augmenté en valeur réelle au cours de cette période, la croissance réelle du PIB a permis de contrebalancer l'augmentation du nombre de personnes admissibles. Le cas du Supplément de revenu garanti est très différent. En 1970, les prestations représentaient 0,3 p. 100 du PIB. Ce pourcentage est passé à 0,5 p. 100 en 1971 et il est demeuré à ce niveau pendant dix ans. En 1981, il montait à 0,6 p. 100 et à 0,7 p. 100 en 1985. La valeur réelle des prestations maximales du Supplément de revenu garanti a augmenté sensiblement et, à cause du mécanisme de réduction des prestations, le nombre de personnes admissibles s'est également accru. Ce programme qui, au départ, devait être temporaire, a plus que doublé sa valeur par rapport à l'ensemble de l'économie.

2. Assurance-chômage

Les prestations totales d'assurance-chômage se chiffrent actuellement à environ 11,500 milliards de dollars par année. Au cours de l'exercice prenant fin le 31 mars 1970, elles atteignaient moins de 550 millions de dollars. La comparaison de ces valeurs monétaires à vingt ans d'intervalle souffre des mêmes problèmes que toute comparaison du genre: les changements survenus dans l'indice des prix et dans l'échelle de l'économie faussent l'importance des écarts. Quoiqu'il en soit, l'augmentation des prestations d'assurance-chômage est réelle. Alors qu'elles étaient égales à 0,56 p. 100 du PIB à la fin des années 60, elles représentent 2,28 p. 100 de ce produit depuis 1982. L'inflation ou l'accroissement du nombre absolu de chômeurs ne sauraient expliquer cette croissance.

La variable qu'on examine spontanément lorsqu'on explique le rapport entre les prestations d'assurance-chômage et le PIB est le taux de chômage. Mais on ne peut lui attribuer entièrement la responsabilité de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'augmentation. En effet, depuis 1982, le taux de chômage s'élève à 2,7 fois le taux moyen de la fin des années 60, alors que le rapport entre les prestations d'assurance-chômage et le PIB est quatre fois supérieur. D'autres facteurs sont donc intervenus pour rendre le régime d'assurance-chômage aussi coûteux qu'il l'est aujourd'hui.

Deux modifications institutionnelles aident à expliquer cette croissance. D'abord, en 1971, le régime a été considérablement libéralisé: le niveau des prestations a été majoré et celles-ci sont devenues imposables; les critères d'admissibilité ont été assouplis; la durée des prestations et la protection globale ont été accrues. Nous estimons qu'en raison de cette modification, le rapport entre les prestations d'assurance-chômage et le PIB a augmenté de 0,56 point de pourcentage pour chaque variation d'un point du taux de chômage. Outre cet effet direct, cette modification institutionnelle a fait augmenter le coût du programme d'assurance-chômage, dans la mesure où elle a suscité une hausse du taux de chômage qui a été évaluée entre 0,4 et 1,9 point de pourcentage.

En 1978, le gouvernement a imposé des restrictions au régime d'assurance-chômage, par suite du mécontentement provoqué par certains aspects de la réforme de 1971. Il est évident que ces mesures ont porté fruit: même si le taux de chômage moyen a continué de croître après 1978, le rapport entre les prestations et le PIB a diminué. Toutefois, nous estimons que les modifications de 1978 n'ont corrigé qu'environ la moitié des effets de celles de 1971. Par conséquent, le régime actuel reste plus généreux que celui d'avant 1971.

Les coûts récents du régime sont surtout attribuables aux taux de chômage élevés que l'on connaît depuis la récession, bien que ces derniers aient chuté par la suite. Le rapport entre les prestations et le PIB varie d'environ 0,5 point de pourcentage pour chaque variation de 3 points dans le taux de chômage. Toutefois, comme le rythme de diminution du nombre de sans-emploi s'est ralenti considérablement, le rapport entre les prestations et le PIB devrait continuer d'être beaucoup plus élevé qu'en 1970.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Quoi qu'il en soit, il est clair que le programme d'assurance-chômage réagit fortement aux modifications institutionnelles. Celles-ci ont des conséquences majeures et rapides sur sa taille. Par exemple, la mise en oeuvre des recommandations de la Commission Forget pourrait avoir le même effet sur les coûts du programme qu'une chute de trois points de pourcentage du taux de chômage.

En juin 1989, le gouvernement fédéral a présenté le projet de loi C-21 dans le but de limiter les effets dissuasifs de l'assurance-chômage et de diminuer les dépenses fédérales dans ce domaine. Ce projet de loi imposerait des normes plus sévères d'admissibilité aux prestations d'AC, diminuerait la durée moyenne de ces prestations et supprimerait les contributions financières du gouvernement fédéral à ce programme. Selon les prévisions, les mesures proposées permettraient au gouvernement d'économiser 1,9 milliard de dollars par année.

3. Allocations familiales

Un autre facteur dont il faut tenir compte dans la présente étude est l'évolution des dépenses liées aux allocations familiales et ce, pour un certain nombre de raisons. D'abord, les allocations familiales constituent un volet important des dépenses fédérales en matière de développement social. Elles représentent environ 2,5 milliards de dollars qui sont versés à plus de 3,6 millions de familles. Mais l'intérêt de ce programme réside aussi dans le fait qu'il démontre à quel point les tendances des dépenses peuvent être totalement trompeuses. Il est toutefois difficile d'étudier ces tendances, en raison des modifications apportées à l'orientation du programme depuis 1970. À ses débuts, il s'agissait d'un programme modeste de prestations non imposables, offert à toutes les familles sans égard à leur revenu. Les prestations sont devenues imposables en 1974 et ont été considérablement augmentées. En 1979, leur niveau a été réduit et un crédit d'impôt pour enfants a été instauré.

Le nombre d'enfants à l'égard desquels des allocations familiales ont été versées a atteint son niveau maximum en 1975, avec 7,3 millions d'enfants. Il a maintenant diminué d'environ 11 p. 100.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1970, les allocations familiales représentaient 0,6 p. 100 du PIB. Ce pourcentage est passé à 1,2 p. 100 en 1974, à la suite de l'importante majoration des prestations brutes par enfant. Le rapport entre les allocations versées et le PIB est tombé à 0,9 p. 100 pendant les quatre années suivantes, puis à 0,6 p. 100 par la suite. Cette baisse est principalement attribuable à la diminution du nombre d'enfants admissibles et à la réduction effectuée en 1979 au moment de l'établissement du crédit d'impôt pour enfants.

À l'heure actuelle, le crédit d'impôt pour enfants est techniquement considéré comme une dépense fiscale et ne figure donc pas dans les statistiques des dépenses ou des revenus. Toutefois, cette exclusion est purement arbitraire, et le crédit d'impôt pour enfants pourrait tout aussi facilement être considéré comme une dépense comportant un élément de réduction en fonction du revenu, tout comme le Supplément de revenu garanti. D'ailleurs, si nous le traitons de cette façon et le combinons avec les allocations familiales, l'évolution des dépenses fédérales dans les programmes visant les enfants présente le profil suivant: de 0,6 p. 100 du PIB en 1970, ces dépenses passent à 1,2 p. 100 au milieu des années 70, au moment où le nombre d'enfants atteint son maximum; le rapport décline ensuite légèrement mais remonte encore à 1,3 p. 100 avec l'instauration de crédit d'impôt pour enfants; enfin, il fléchit jusqu'à son niveau actuel de 0,9 p. 100 du PIB à la suite d'un nouveau déclin du nombre de bénéficiaires.

Dans le budget fédéral d'avril 1989, on a proposé un moyen de réduire les prestations versées au titre des pensions de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales, qui sont actuellement frappées par l'impôt sur le revenu des particuliers. Lorsque ce mécanisme entrera en vigueur, les prestations seront réduites de 0,15 $ pour chaque dollar de revenu des particuliers au-delà de 50 000 $.

D. Frais de la dette

Jusqu'à maintenant, nous nous sommes penchés sur divers programmes de dépenses du gouvernement fédéral. Toutefois, une composante de plus en plus importante des dépenses de l'État est celle des intérêts

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sur l'encours de la-dette publique. En 1970, ces intérêts représentaient la somme de 1,8 milliard de dollars, contre plus de 40 milliards de dollars pour l'exercice en cours. Exprimés en pourcentage du PIB, ils ont plus que doublé, pour atteindre presque 6 p. 100.

On attribue très souvent la hausse de cet élément de dépense à la politique monétaire plutôt qu'à la politique financière, en faisant état du rôle qu'ont joué les taux d'intérêts réels élevés depuis 1982-1983. On dit que les frais de la dette pourraient être réduits considérablement si l'on adoptait une politique de réduction des taux d'intérêt courants. Par exemple, lors de la publication du Budget des dépenses principal de 1988, on a soutenu qu'un recul de 1 p. 100 seulement des taux d'intérêt pourrait réduire les frais de la dette de 1,4 milliard de dollars.

Il est vrai que les taux d'intérêt réels sont beaucoup plus élevés aujourd'hui que dans les années 70. Mais au cours de cette période, nous avons connu une inflation galopante qui a entraîné une chute des taux d'intérêt réels *ex post* à des niveaux très bas, voire même négatifs. Il n'est pas du tout évident qu'il soit souhaitable de revivre une pareille expérience. Il n'est pas certain non plus que la Banque du Canada pourrait, par une politique d'expansion monétaire, faire baisser les taux d'intérêt, ni que les frais élevés de la dette soient imputables aux seuls taux d'intérêt élevés. Il y a aussi une autre variable importante dont il faut tenir compte: la taille de la dette auxquels s'appliquent ces frais d'intérêt.

Dans la première moitié des années 70, les frais de la dette représentaient en moyenne 2,2 p. 100 du PIB. En même temps, le rapport entre la dette publique et le PNB diminuait, et les taux d'intérêt réels étaient faibles, voire souvent négatifs. Après 1976, les frais de la dette ont grimpé régulièrement pour atteindre plus de 4 p. 100 du PIB, même si les taux d'intérêts réels continuaient d'être relativement faibles, ce qui s'explique par l'augmentation de l'encours de la dette. C'est au cours de cette période que le rapport entre la dette publique et le PIB a commencé à croître, à mesure que le gouvernement fédéral commençait à accumuler des déficits considérables.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Depuis 1984, les frais de la dette dépassent 5 p. 100 du PIB. S'il est vrai que l'endettement s'est accru rapidement au cours de cette période, les taux d'intérêt réels ont été extrêmement élevés en comparaison de ce qu'on a connu récemment. C'est ce qui a conduit certains analystes à affirmer que le montant élevé des frais de la dette était fonction de la politique monétaire.

Pour vérifier cette affirmation, nous avons évalué quel effet aurait eu, à compter de l'exercice financier de 1981-1982, un taux d'intérêt réel de 3 p. 100 sur les frais de la dette. S'il est vrai qu'un taux réel de 3 p. 100 est un taux relativement élevé en comparaison de ceux des années 70, époque où ils étaient exceptionnellement bas, il reste compatible avec le taux moyen enregistré au Canada sur une longue période.

Depuis l'exercice 1981-1982, le rapport moyen entre les frais de la dette et le PIB est de 4,8 p. 100; si le taux d'intérêt réel avait été de 3 p. 100, ce rapport se serait établi en moyenne à 3,64 p. 100. Le rapport entre la dette elle-même et le PIB aurait aussi légèrement diminué, passant de 59,47 à 57,4 p. 100 à la fin de 1986-1987; en moyenne, ce rapport serait resté toutefois relativement élevé en comparaison de ceux des années 70. On a surestimé l'effet qu'aurait eu une réduction des taux d'intérêt sur la dette et les frais qui s'y rattachent. Cette mesure aurait limité à 3 p. 100, en termes réels, le rapport des frais bruts de la dette à l'endettement brut, publié par le ministère des Finances. Or, toute politique de réduction des taux d'intérêt adoptée maintenant ne toucherait que les nouveaux emprunts. Il faudrait donc des années avant qu'un recul soutenu des taux d'intérêt se fasse sentir sur l'endettement global.

E. Les budgets fédéraux de 1990 et de 1991

Le 20 février 1990, l'hon. Michael H. Wilson a déposé son sixième budget. Le point saillant de celui-ci consiste en un plan de contrôle des dépenses axé sur une réduction totale des dépenses de 6,111 milliards de dollars sur deux ans et de 16,689 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. Ce plan comporte quatre volets. Premièrement, un certain nombre de programmes, plus particulièrement les

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

paiements du Régime d'assistance publique du Canada à l'Ontario, à la Colombie-Britannique et à l'Alberta, seront maintenus à une croissance de 5 p. 100 au cours des deux prochaines années. Deuxièmement, les transferts par habitant versés dans le cadre du Financement des programmes établis resteront constants pendant deux ans. Troisièmement, certains programmes doivent être réduits, y compris les montants consacrés aux logements sociaux et les subventions versées au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ainsi qu'au Secrétariat d'État. Enfin, certains programmes doivent être supprimés, par exemple le Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada, le projet OSLO d'exploitation des sables bitumineux et le projet du brise-glace Polar 8.

Grâce à ces mesures, le gouvernement devrait réussir à réduire les dépenses consacrées aux programmes en les faisant passer de 16 p. 100 du PNB à 14,2 p. 100 en 1994-1995.

Le budget de 1991 a pour objectif premier de prolonger de trois ans le plan de contrôle des dépenses instauré l'année précédente. Il propose également, dans le cadre de ce plan, de limiter les hausses de traitements des fonctionnaires fédéraux et de plafonner par une loi les dépenses des programmes.

Cette mesure législative de contrôle des dépenses s'inspire de la loi américaine Gramm-Rudman de réduction du déficit, et de la loi de temporarisation appliquée par les États pour maîtriser la croissance des dépenses des programmes. La mesure législative fédérale limitera l'ensemble des dépenses des programmes à 615,3 milliards de dollars au cours de la période allant de 1991-1992 à 1995-1996. L'augmentation des dépenses sera plafonnée en moyenne à 3 p. 100 par année. Cette mesure a pour but de freiner l'ensemble des dépenses. Si les dépenses dépassent le plafond fixé au cours d'une année, l'excédent ne sera pas ajouté à la base de dépenses, mais devra être compensé au cours des autres années.

MESURES PARLEMENTAIRES

On peut dire que concrètement, l'évolution des dépenses gouvernementales est liée, d'une façon ou d'une autre, à des mesures votées

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

par le Parlement. Environ une fois l'an, le ministre des Finances présente au Parlement un exposé budgétaire donnant un aperçu des projets de dépense et du plan financier du gouvernement. En outre, presque tous les projets de loi votés par le Parlement ont une incidence sur les dépenses de l'État.

CHRONOLOGIE

juin 1971 - Adoption du projet de loi C-229 prévoyant des mesures très poussées d'élargissement et d'assouplissement du régime d'assurance-chômage.

janvier 1974 - Les allocations familiales sont portées à 20 $ par mois par enfant et commencent à bénéficier de l'indexation, mais elles seront désormais considérées comme un revenu imposable.

1977 - Présentation et adoption du projet de loi C-27 dont l'objet est de tempérer la générosité du régime d'assurance-chômage. Les conditions d'admissibilité sont plus rigoureuses et, pour beaucoup de prestataires, le nombre maximal de semaines de prestations est réduit.

1978 - Introduction du crédit d'impôt pour enfants, qui ne peut dépasser 200 $ par enfant admissible.

1979 - À compter de janvier, les allocations familiales sont réduites d'environ 22 p. 100.

1983 et 1984 - Les facteurs d'indexation des dépenses gouvernementales sont limités à 6 p. 100 pour la première année et à 5 p. 100 pour la suivante.

mai 1985 - Le budget fédéral propose que le facteur d'indexation soit limité à la partie de la hausse de l'indice des prix à la consommation qui dépasse 3 p. 100.

novembre 1986 - La Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (Commission Forget) recommande dans son rapport de remanier en profondeur le régime d'assurance-chômage afin qu'il reprenne sa fonction d'assurance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DÉPENSES PRÉVUES DANS CERTAINS BUDGETS

L'hon. D.S. Macdonald, mai 1976: 39,4 milliards de dollars pour 1976-1977.
L'hon. J. Chrétien, avril 1978: 46,9 milliards de dollars pour 1978-1979.
L'hon. J. Crosbie, décembre 1979: 51,95 milliards de dollars pour 1979-1980.
L'hon. A.J. MacEachen, juin 1982: 78,1 milliards de dollars pour 1982-1983.
L'hon. M. Lalonde, février 1984: 96,926 milliards de dollars pour 1984-1985.
L'hon. M. Wilson, février 1986: 116,74 milliards de dollars pour 1986-1987.
L'hon. M. Wilson, février 1987: 122,55 milliards de dollars pour 1987-1988.
L'hon. M. Wilson, février 1988: 132,3 milliards de dollars pour 1988-1989.
L'hon. M. Wilson, avril 1989: 142,9 milliards de dollars pour 1989-1990.
L'hon. M. Wilson, février 1990: 147,775 milliards de dollars pour 1989-1990.
L'hon. M. Wilson, février 1991: 159 milliards de dollars pour 1991-1992.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bird, R.M. *The Growth of Government Spending in Canada*. Canadian Tax Paper No. 51. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, juillet 1970.

Canada, ministère des Finances. *Le plan financier*. Ottawa, différentes dates.

Dingledine, G. *Exposé chronologique: l'évolution de l'assurance-chômage de 1940 à 1980*. Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1981.

Gauthier, Gilles. *Les dépenses publiques fédérales, Partie I: La croissance*. Étude générale BP-119F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1985.

Horry, I.D. et M.A. Walker. *Government Spending Facts*. Vancouver, Institut Fraser, 1990.

Prince, M.J. *How Ottawa Spends, 1986-87: Tracking the Tories*. Toronto, Methuen, 1986.

Saunders, P. et F. Klau. "Le rôle du secteur public: causes et conséquences de l'élargissement du secteur public". *Revue économique de l'OCDE*, n° 4, printemps 1985.

The National Finances. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, différents numéros.